

**ANALISIS PERSEPSI EKSEKUTIF TERHADAP IMPLEMENTASI
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PROVINSI PAPUA**

*THE ANALYSIS OF EXECUTIVE'S PERCEPTION ON THE
IMPLEMENTATION OF PERFORMANCE-BASED BUDGET IN PAPUA*

ALEXANDER GATOT WIBOWO



PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007

TESIS

ANALISIS PERSEPSI EKSEKUTIF TERHADAP IMPLEMENTASI
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PROVINSI PAPUA

Disusun dan diajukan oleh :

ALEXANDER GATOT WIBOWO

Nomor Pokok P2600204526

Telah di pertahankan didepan panitia ujian tesis
Pada tanggal 15 Maret 2007
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui

Komisi Penasehat

Drs. H. Harryanto, M. Com
Ketua

Ketua Program
Magister Keuangan Daerah

Drs. Kuwat Subiyantoro, MS
Anggota

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Hasanuddin

Prof. Dr. H. Muhammad Yunus Zain,
MA

Prof. Dr. dr. A. Razak Thaha, M.Sc

**ANALISIS PERSEPSI EKSEKUTIF TERHADAP IMPLEMENTASI
PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PROVINSI PAPUA**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi
Magister Keuangan Daerah**

Disusun dan diajukan oleh

ALEXANDER GATOT WIBOWO

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

ABSTRAK

ALEXANDER GATOT WIBOWO, *Analisis Persepsi Eksekutif terhadap Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Provinsi Papua* (dibimbing oleh H. Harryanto dan Kuwat Subiyantoro)

Penelitian ini bertujuan mengetahui persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja di Provinsi Papua; dan menjelaskan perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi variabel anggaran berbasis kinerja, seperti kepentingan publik, tata kelola yang baik, transparansi dan akuntabilitas, pendekatan kinerja, profesionalisme kerja dan *value for money*.

Metode pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan kuesioner. Data dianalisis dengan menggunakan uji – t sampel berpasangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi responden yang setuju terhadap kepentingan publik meningkat dari 70,42% sebelum penerapan anggaran menjadi 83,75% sesudah penerapan anggaran berbasis kinerja. Persepsi responden setuju terhadap tata kelola yang baik meningkat dari 66,35% sebelum penerapan anggaran menjadi 82,47% sesudah penerapan anggaran kinerja. Persepsi responden yang setuju terhadap prinsip transparansi dan akuntabilitas meningkat dari 40,05% sebelum penerapan anggaran menjadi 76,78% sesudah penerapan anggaran kinerja. Persepsi responden yang setuju terhadap prinsip pendekatan kinerja meningkat dari 60,18% sebelum penerapan anggaran menjadi 79,08% sesudah penerapan anggaran kinerja. Persepsi responden yang setuju terhadap prinsip profesionalisme kerja meningkat dari 76,89% sebelum penerapan anggaran menjadi 87,06% sesudah penerapan anggaran kinerja. Persepsi responden yang setuju terhadap prinsip *value for money* meningkat dari 71,74% sebelum penerapan anggaran menjadi 82,86% sesudah penerapan anggaran kinerja.

Kata Kunci : Anggaran berbasis Kinerja, Desentralisasi

ABSTRACT

ALEXANDER GATOT WIBOWO. *The Analysis of Executive's Perception on the Implementation of Performance-Based Budget in Papua Province* (supervised by H. Harryanto and Kuwat Subiyantoro)

This research aimed to find out executive's perception on the implementation of performance base budget in Papua Province; the difference of executive's perception on the implementation of performance base budget variable such as public interest, good management, transparency and accountability, performance approach, work professionalism, and value for money.

The data were collected through observation, interview, and questionnaire. They were then analyzed using paired sample t-test.

The results show that the perception of respondents who agree on the public interest increases from 70,42% before the application of budget to 83,75% after the application of performance base budget. The perception of respondents who agree on good management increases from 66,35% before the application of performance budget to 82,47% after the application of performance budget. The perception of respondents who agree on transparency and accountability increases from 40,05% before the application of budget to 76,78% after the application of performance budget. The perception of respondents who agree on performance approach increases from 60,18% before the application of budget to 79,08% after the application of performance budget. The perception of respondents who agree on work professionalism increases from 76,89% before the application of budget to 87,06% after applying of performance budget. The perception of respondent who agree on value for money increases from 71,74 before the application of budget to 82,86% after the application of performance budget.

Key words : performance-based budget, decentralization

PRAKATA

Dengan mengucapkan puji dan syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, akhirnya pelaksanaan dan penulisan laporan hasil penelitian dengan judul “ANALISIS PERSEPSI EKSEKUTIF TERHADAP IMPLEMENTASI PENGANGGARAN BERBASIS KINERJA DI PROVINSI PAPUA” sebagai salah satu syarat untuk mencapai Gelar Magister Keuangan Daerah, dapat kami selesaikan dengan baik.

Laporan penelitian ini terdiri dari Bab I. Pendahuluan, Bab II. Tinjauan Pustaka, Bab III. Metoda Penelitian, Bab IV. Gambaran Umum, Bab V. Hasil dan Pembahasan; Bab VI. Kesimpulan dan Saran.

Kami menyadari bahwa laporan hasil penelitian ini belum sempurna, oleh karenanya segala masukan dan saran sangat diperlukan untuk perbaikan selanjutnya, sehingga dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah. Akhirnya semoga laporan hasil penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu keuangan daerah.

Jayapura, Mei 2007

ALEXANDER GATOT WIBOWO

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR LAMPIRAN	v
BAB I. PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Permasalahan	5
C. Tujuan	6
D. Kegunaan	7
BAB II. TINJAUAN PUSTAKA	
A. Otonomi Daerah.....	8
B. Perencanaan dan Anggaran Pemerintah.....	11
C. Perencanaan Strategis Unit Kerja Pemerintah Daerah	31
D. Perencanaan Anggaran Unit Kerja Pemerintah Daerah	34
E. Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja	38
F. Hubungan Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja	40
Dan Program dan Kegiatan Unit Kerja	
G. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan strategi	48
H. Presepsi terhadap Anggaran Kinerja	52
I. Kerangka Berpikir dan Hipotesis	55
BAB III. METODA PENELITIAN	
A. Lokasi dan Waktu	61
B. Jenis dan Sumber Data	61
C. Populasi dan Sampel	62
D. Metode pengumpulan Data	64
E. Metode Analisa Data	65
F. Definisi Operasional	68
BAB IV. GAMBARAN UMUM.	
A. Kondisi Geografi	70
B. Pemerintahan	70
C. Pengelolaan Keuangan Daerah	71
BAB V. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A. Hasil Pengumpulan Data.....	73
B. Hasil Analisis Data	79
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	107
B. Saran	108
DAFTAR PUSTAKA	109
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

1. Presepsi Eksekutif terhadap implementasi Kepentingan Publik, Tata Kelola Yang Baik, Transparansi dan Akuntabilitas, Pendekatan Kinerja, Profesionalisme Kerja dan <i>Value For Money</i> dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.....	74
2. Hasil Uji Reliabilitas dengan menggunakan uji statistik Cronbach Alpha (α) terhadap Data Presepsi Eksekutif terhadap implementasi Kepentingan Publik, Tata kelola Yang Baik, Transparansi dan Akuntabilitas, Pendekatan Kinerja, Profesionalisme Kerja dan <i>Value For Money</i> dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	75
3. Hasil Uji Validitas dengan menggunakan Confirmatory Factor Analysis (CFA) terhadap Data Presepsi terhadap Implementasi Kepentingan Publik, Tata kelola Yang Baik, Transparansi dan Akuntabilitas, Pendekatan Kinerja, Profesionalisme Kerja dan <i>Value For Money</i> dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	76
4. Presepsi Responden terhadap implementasi Kepentingan Publik dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	80
5. Presepsi Responden terhadap implementasi tata kelola yang baik dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.....	84
6. Presepsi Responden terhadap implementasi transparansi dan Akuntabilitas dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	89
7. Presepsi Responden terhadap implementasi pendekatan kinerja dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	94
8. Presepsi Responden terhadap implementasi profesionalisme kerja dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja	98
9. Presepsi Responden terhadap implementasi <i>value for money</i> dalam Penerapan Anggaran Berbasis Kinerja.....	103

DAFTAR LAMPIRAN

1. Kuisener Analisis Persepsi Eksekutif Terhadap Implementasi
112
Penganggaran Berbasis Kinerja di Provinsi Papua
2. Presepsi Eksekutif Terhadap Implementasi Penganggaran
131.
Berbasis Kinerja di Provinsi Papua
3. Hasil Uji Reliabilitas Presepsi Eksekutif Terhadap Implementasi
146
Penganggaran Berbasis Kinerja Di Provinsi Papua
4. Hasil Uji Validitas Presepsi Eksekutif Terhadap Implementasi
165
Penganggaran Berbasis Kinerja Di Provinsi Papua
5. Hasil Uji-t Berpasangan Presepsi terhadap Terhadap Implementasi
...178
Penganggaran Berbasis Kinerja Di Provinsi Papua
6. Nilai-nilai Dalam Distribusi t
184

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Krisis multidimensi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997-1998, telah mendorong timbulnya berbagai perubahan/ reformasi di segala bidang kehidupan masyarakat, termasuk dalam manajemen pemerintahan, antara lain dengan diberlakukannya UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004) tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 (yang diganti dengan UU Nomor 33 Tahun 2004) tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada intinya UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah pemberian hak, kewenangan dan kewajiban kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1). Sedangkan UU No. 33 Tahun 2004 pada intinya adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Perbantuan (pasal 1). Berlakunya kedua undang-undang ini, merubah paradigma sistem pemerintahan dari pendekatan **Sentralisasi** menjadi **Desentralisasi**, yang lebih memberdayakan Daerah.

Perubahan paradigma sistem pemerintahan menuntut pula adanya Tata Pemerintahan Yang Baik atau *Good Governance*. Untuk itu dalam rangka terciptanya *Good Governance*, dilakukan pula reformasi sistem anggaran yaitu dari pendekatan *Tradisional* kepada pendekatan *New Public Management (NPM)*. Ciri utama pendekatan tradisional adalah cara penyusunan anggaran yang berdasarkan *Incrementalism*, dan susunan anggaran yang bersifat *Line Item*. Penyusunan anggaran yang bersifat *incrementalism* dilakukan dengan hanya menambah atau mengurangi jumlah rupiah pada *item-item* anggaran. Struktur anggaran yang bersifat *line item* yaitu didasarkan atas sifat penerimaan dan pengeluaran. Metode *line item* tidak memungkinkan untuk menghilangkan item-item pengeluaran atau penerimaan yang telah ada dalam struktur anggaran walaupun sebenarnya *item* tersebut tidak relevan lagi untuk digunakan pada periode sekarang. Sedangkan *New Public Management (NPM)* berfokus pada manajemen sektor pemerintahan yang berorientasi kepada kinerja dan bukan pada kebijakan. Teknik penganggaran yang digunakan dalam penyusunan anggaran NPM adalah anggaran kinerja (*performance budgeting*), anggaran berbasis nol (*zero based budgeting*), dan sistem penganggaran, perencanaan dan pemrograman (*planning, programming dan budgeting sistem*) (Halim, 2002:40).

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000, pasal 8 disebutkan bahwa APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input

yang ditetapkan. Agar anggaran kinerja dapat terlaksana dengan yang diharapkan, maka perlu dipenuhi syarat-syarat : (1) DPRD terlibat dalam perencanaan anggaran dan (2) Adanya desentralisasi wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban. Selanjutnya Halim juga menyampaikan bahwa untuk menyusun sebuah anggaran kinerja maka setiap unit kerja harus mempunyai : (1) Tugas pokok dan fungsi (Tupoksi) unit kerja, (2) Tujuan dan sasaran pokok, (3) Program dan kegiatan, (4) Indikator kinerja (satuan ukur) dan (5) Target kinerja. Selain itu untuk mengukur kinerja keuangan pemerintah daerah, perlu dikembangkan Standard Analisa Belanja (SAB), Tolok Ukur Kinerja dan Standard Biaya.

Dalam pelaksanaannya perubahan pendekatan anggaran dari *line item* dan *incremental* kepada anggaran kinerja tidaklah mudah, karena menyangkut perubahan sikap, perilaku dan budaya, apalagi adanya “pemberontakan” dari pejabat/ staf bawahan yang “selalu” menjabat sebagai Pemimpin Proyek dan dan Bendahara (“Penguasa Anggaran”). Hal ini dikarenakan dengan sistem anggaran kinerja, semua kewenangan dan tanggung jawab mutlak terletak pada pimpinan, sedangkan pejabat/ staf bawahan hanya bertindak sebagai Pelaksana Kegiatan (“Panitia”), sehingga seolah-olah ada perampasan wewenang dalam “menggunakan uang”. Menurut Mariana (2005 : 1) berbagai kendala dalam penerapan anggaran kinerja pada dasarnya menunjukkan bahwa reformasi anggaran tidaklah secara otomatis mengubah proses penyusunan anggaran menjadi lebih berorientasi output. Apalagi bila penyusunannya tidak diimbangi dengan perubahan budaya di kalangan penyusun anggaran sehingga meskipun

alokasi didasarkan pada program, namun tumpang tindih program masih terjadi. Karenanya perlu ada pemikiran ulang (rethinking) untuk merancang kembali penyusunan anggaran kinerja dengan lebih rasional. Sedangkan menurut Dendi dan Roseman (2005:2) faktor penyebab daerah menghadapi kesulitan dalam mengimplementasikan anggaran berbasis kinerja sesuai Kepmendagri nomor 29/ 2002 antara lain : (1) Kepmendagri No. 29/2002 baru disahkan pada bulan juni 2002. Pada waktu itu daerah sudah mulai dengan penyusunan anggaran berdasarkan sistem lama, (2) Training of trainer (TOT) dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat pada kuartal ketiga tahun 2002. Oleh karena itu daerah tidak mampu untuk melatih stafnya secara cepat, (3) Seringkali pelatihan tentang Kepmendagri No. 29/2002 tidak dilaksanakan di tingkat daerah, akibatnya anggaran sistem lama dilaksanakan dengan hanya mengganti istilah saja, (4) Kemampuan staf bagian keuangan terbatas untuk mengadopsi sistem baru yang cukup berbeda dengan sistem anggaran yang lama. Hal ini memerlukan pelatihan dan pendampingan serta komitmen yang tinggi untuk mengimplementasikan anggaran secara benar, (5) Adanya kecenderungan bahwa kemauan politik untuk meningkatkan transparansi anggaran masih rendah, indikasinya belanja aparatur lebih tinggi dibandingkan dengan belanja publik, (6) Ada banyak pihak dalam proses anggaran yang mempunyai kepentingan yang berbeda-beda. Disiplin anggaran belum begitu dikenal, artinya belanja harus sesuai dengan kebutuhan sector, dan (7) Kalender anggaran belum diikuti dengan sungguh-sungguh. Seharusnya ada konsistensi tindakan pemerintah daerah yang mengarah kepada APBD yang sesuai.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk mengetahui penerapan anggaran kinerja di Provinsi Papua, dilakukan penelitian dengan judul “**Analisis Persepsi Eksekutif Terhadap Implementasi Penganggaran Berbasis Kinerja di Provinsi Papua**”.

B. Permasalahan

Agar perubahan sistem penganggaran dapat berjalan dengan baik, faktor penting dalam penerapan anggaran adalah perubahan persepsi dari persepsi terhadap sistem anggaran tradisional *line-item* kepada persepsi terhadap sistem anggaran berbasis kinerja. Untuk itu permasalahan pokok yang ingin dijawab melalui penelitian ini adalah **Bagaimana persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja ?**.

Untuk mengetahui jawaban pertanyaan diatas, kita perlu mengetahui persepsi eksekutif tersebut terhadap beberapa variabel pelaksanaan anggaran berbasis kinerja yaitu persepsi terhadap kepentingan publik, tata kelola yang baik, transparansi dan akuntabilitas, pendekatan kinerja, profesionalisme kerja dan penerapan value for money, maka melalui penelitian ini beberapa pertanyaan permasalahan yang dijawab, adalah :

1. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi kepentingan publik dalam penganggaran berbasis kinerja ?,
2. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi tata kelola yang baik dalam penganggaran berbasis kinerja ?

3. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi transparansi dan akuntabilitas dalam penganggaran berbasis kinerja ?
4. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi pendekatan kinerja dalam penganggaran berbasis kinerja ?
5. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi profesionalisme kerja dalam penganggaran berbasis kinerja ?
6. adakah perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi *value for money* dalam penganggaran berbasis kinerja ?.

C. Tujuan

Sesuai dengan permasalahan yang ingin dijawab, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja di Provinsi Papua
2. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi kepentingan publik dalam penganggaran berbasis kinerja ?,
3. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi tata kelola yang baik dalam penganggaran berbasis kinerja ?
4. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi transparansi dan akuntabilitas dalam penganggaran berbasis kinerja ?
5. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi pendekatan kinerja dalam penganggaran berbasis kinerja ?

6. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi profesionalisme kerja dalam penganggaran berbasis kinerja ?
7. Untuk mengetahui perbedaan persepsi eksekutif terhadap implementasi *value for money* dalam penganggaran berbasis kinerja ?.

D. Kegunaan

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini adalah :

1. Sebagai bahan referensi dalam pengembangan ilmu keuangan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah (desentralisasi).
2. Sebagai salah satu masukan/ rekomendasi dalam penyusunan kebijakan pengelolaan keuangan daerah di Provinsi Papua dalam rangka melaksanakan prinsip-prinsip anggaran kinerja yaitu kepentingan publik, tata kelola yang baik, transparansi. dan akuntabilitas, pendekatan kinerja, profesionalisme kerja dan *value for money* menuju tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah sebagaimana yang diamanatkan pada UU Nomor 22 Tahun 1999 yang diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, adalah pemberian hak, kewenangan dan kewajiban kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Adisasmita (2004 : 1), implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, merupakan era baru bagi pemerintah daerah, yang mana pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri. Sebagai konsekuensi lahirnya Undang-undang tersebut menyebabkan berbagai perubahan-perubahan atau penyesuaian-penyesuaian dalam mengimplemen-tasikan kebijakan desentralisasi tersebut. Adapun pokok-pokok pikiran dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bahwa prinsip otonomi daerah lebih diarahkan terwujudnya pemerintahan yang demokrasi, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat dan kemandirian perkembangan dan pembangunan daerah serta terwujudnya keserasian antara pemerintah pusat dan daerah.

Osborne, D dan T. Gaebler (1992 : 283) mengatakan beberapa keunggulan sistem pemerintahan desentralisasi antara lain :

- (1) lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel daripada yang tersentralisasi; lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah,
- (2) lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif daripada yang tersentralisasi,
- (3) lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif daripada yang terdesentralisasi
- (4) lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen, dan lebih lebih besar produktivitas.

Suparmoko (2001; 16) mengatakan tujuan desentralisasi adalah :

- (1) Mewujudkan keadilan antara kemampuan dan hak daerah,
- (2) Peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dan pengurangan subsidi dari pemerintah pusat,
- (3) Mendorong pembangunan daerah sesuai dengan aspirasi masing-masing daerah. Selanjutnya dikatakan munculnya desentralisasi tidak lepas karena adanya kelemahan-kelemahan dalam sistem sentralisasi yang antara lain :
 - (1) adanya kesulitan dalam melaksanakan program pembangunan daerah secara efektif untuk negara yang sangat besar,
 - (2) perlunya memasukkan pengalaman dan pengetahuan mengenai daerah ke dalam proses pembentukan atau pengambilan keputusan,
 - (3) Kurangnya kesempatan

pemerintah daerah untuk terlibat dalam melaksanakan program pembangunan nasional.

Sedangkan Elmi (2002; 7), mengatakan desentralisasi diperlukan karena antara lain : (1) Menumpuknya berbagai permasalahan berbagai daerah yang harus diselesaikan oleh pemerintah pusat akan memperlambat pengambilan keputusan mengenai kebijakan mana yang harus ditangani terlebih dahulu, agar tidak memperlambat penyelesaian yang dihadapi oleh daerah tertentu, (2) Penyelesaian suatu pekerjaan pembangunan secara ekonomis akan lebih efisien direncanakan dan dilaksanakan oleh masyarakat daerah, karena akan lebih sesuai dengan keinginan dan spesifikasi daerah (*locus solus*) tertentu. Dan masyarakat di daerah akan mendapatkan lapangan kerja dan dana pembangunan bergulir di wilayahnya, (3) Dalam sistem desentralisasi, masyarakat dan lembaga legislatif daerah akan lebih berperan baik (berpartisipasi) dan menjadi instrumen pengawasan terhadap pekerjaan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.

Dalam hubungannya dengan anggaran, Bastian dan Supriyanto (2002:1) mengatakan Otonomi daerah merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam pengambilan keputusan daerah secara lebih leluasa untuk mengelola sumber daya yang dimiliki sesuai dengan kepentingan, prioritas dan potensi daerah sendiri. Dengan pemberian otonomi daerah Kabupaten dan Kota, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada di tangan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah yang baik dalam

rangka mengelola dana desentralisasi secara transparan, ekonomis, efisiensi, efektivitas dan akuntabel.

B. Perencanaan dan Anggaran Pemerintah

Perencanaan dan anggaran pemerintah merupakan dua kegiatan yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Perencanaan menurut UU No. 25 tahun 2004, pasal 1 ayat (1), adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Sedangkan menurut Wehrich, dkk (1993:118) mengatakan *“Planning involves selecting missions, and objectives and the actions to achieve them, it requires decision making, that is, choosing from among alternative future courses of action. Plans thus provide a rational approach to achieving preselected objectives. Planning also strongly implies managerial innovation. Planning bridges the gap from where we are to where we want to go. It makes it possible for things to occur that would not otherwise happen. Although we can seldom predict the exact future and although factors beyond our control may interfere with the best-laid plans, unless we plan, we are leaving events to chance. Planning is an intellectually demanding process; it requires that we consciously determine courses of action and base our decision on purpose, knowledge and considered estimates”*.

Sedangkan anggaran pemerintah (Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional/ Daerah) menurut UU No. 17 tahun 2003, pasal 1 ayat (7) & (8), adalah

rencana keuangan tahunan pemerintahan negara/ daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Daerah). Menurut Adisasmita (2004:11), faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena hampir tidak ada kegiatan pemerintahan yang tidak membutuhkan biaya. Makin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kemungkinan kegiatan atau pekerjaan yang dapat dilaksanakan. Demikian juga semakin baik pengelolaannya semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut. Selanjutnya Adisasmita mengutip pendapat M. Manullang juga mengatakan : “bagi kehidupan suatu negara, masalah keuangan negara sangat penting. Makin baik keuangan suatu negara, maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu. Sebaliknya kalau negara itu kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan berbagai kewajiban yang diberikan kepadanya. Demikian juga bagi suatu pemerintah daerah, keuangan merupakan masalah penting baginya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya”.

B.1. Pengertian Anggaran

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, anggaran pemerintah merupakan perencanaan yang dituangkan dalam rencana keuangan pemerintah dalam satuan mata uang. Menurut Mulyadi (2001:488), anggaran merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter standard dan satuan ukur yang lain, yang mencakup jangka waktu satu tahun. Anggaran merupakan suatu rencana kerja jangka pendek

yang disusun berdasarkan rencana kegiatan jangka panjang yang ditetapkan dalam proses penyusunan program (*programming*). Tanpa didasarkan pada rencana kegiatan jangka panjang yang disusun sebelumnya, anggaran sebenarnya tidak membawa perusahaan kearah manapun.

Selanjutnya Mulyadi menyebutkan pula karakteristik anggaran yaitu antara lain :

- (1). Anggaran dinyatakan dalam satuan keuangan dan satuan selain keua ngan,
- (2). Anggaran umumnya mencakup jangka waktu satu tahun,
- (3). anggaran berisi komitmen atau kesanggupan manajemen, yang berarti bahwa para manajer setuju untuk menerima tanggung jawab untuk mencapai sasaran yang ditetapkan dalam anggaran,
- (4). usulan anggaran di-review dan disetujui oleh pihak yang berwenang lebih tinggi dari penyusun anggaran,
- (5). sekali disetujui, anggaran hanya dapat diubah di bawah kondisi tertentu,
- (6). secara berkala, kinerja keuangan sesungguhnya dibandingkan dengan anggaran dan selisihnya dianalisa dan dijelaskan.

Hal senada juga dikemukakan oleh Yuwono, dkk (2005:27), anggaran merupakan suatu rencana terinci yang dinyatakan secara formal dalam ukuran kuantitatif, biasanya dalam satuan uang (perencanaan keuangan) untuk menunjukkan perolehan dan penggunaan sumber-sumber suatu organisasi. Anggaran umumnya dibuat dalam jangka pendek, yaitu untuk durasi waktu satu tahunan atau kurang. Namun tidak jarang juga ditemui anggaran yang dibuat

untuk jangka menengah (2-3 tahun) dan anggaran jangka panjang (3 tahun lebih).

Demikian juga menurut Elmi (2002:37) penganggaran adalah suatu proses penyusunan rencana keuangan yaitu pendapatan dan pembiayaan, kemudian mengalokasikan dana ke masing-masing kegiatan sesuai dengan fungsi dan sasaran yang hendak dicapai. Masing-masing kegiatan tersebut kemudian dikelompokkan kedalam program berdasarkan tugas dan tanggung jawab dari satuan kerja tertentu. Selanjutnya pada masing-masing kegiatan itu dialokasikan sejumlah dana (cost center) sesuai dengan standard biaya yang berlaku. Penentuan standard biaya untuk setiap kegiatan dilakukan dengan cara membuat kalkulasi atau perhitungan.

B.2. Fungsi Anggaran

Fungsi anggaran dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan hanya untuk mengatur pembiayaan kegiatan, namun juga mempunyai fungsi-fungsi lain seperti sebagai alat pengendalian, alat politik, alat kebijakan fiscal, alat komunikasi, alat untuk motivasi, tolok ukur kinerja. Menurut Mokoginta dalam Halim (2002:216) fungsi anggaran adalah :

- (1) sebagai Instrumen politik. Anggaran adalah salah satu instrumen formal yang mewujudkan *bargaining* eksekutif dengan tuntutan kebutuhan publik yang diwakili oleh legislatif;

- (2) sebagai Instrumen kebijakan fiscal. Dengan mengubah prioritas dan besaran alokasi dana, anggaran dapat digunakan untuk mendorong, memberikan fasilitas dan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat guna mempercepat pertumbuhan ekonomi serta pemerataan hasil-hasilnya;
- (3) sebagai Instrumen perencanaan. Didalam anggaran disebutkan tujuan yang ingin dicapai, biaya dan hasil yang diharapkan dari setiap kegiatan pada masing-masing unit kerja;
- (4) sebagai Instrumen pengendalian. Dengan anggaran yang berisi rencana penerimaan dan pengeluaran secara rinci setiap unit kerja. Hal ini dimaksudkan agar unit kerja tidak melakukan *overspending*, *underspending* atau pengalokasikan anggaran pada bidang yang lain.

Sedangkan menurut Mulyadi (2005: 502) mengatakan bahwa fungsi anggaran antara lain :

- (1). Anggaran merupakan hasil akhir proses penyusunan rencana kerja;
- (2). Anggaran merupakan cetak biru aktivitas yang akan dilaksanakan perusahaan dimasa yang akan datang;
- (3). Anggaran berfungsi sebagai alat komunikasi intern yang menghubungkan berbagai unit organisasi dalam perusahaan dan yang menghubungkan manajer bawah dan manajer atas;
- (4). Anggaran berfungsi sebagai tolok ukur yang dipakai sebagai pembanding hasil operasi sesungguhnya;

- (5). Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian yang memungkinkan manajemen menunjuk bidang yang kuat dan lemah bagi perusahaan;
- (6). Anggaran berfungsi sebagai alat untuk mempengaruhi dan memotivasi manajer dan karyawan agar senantiasa bertindak secara efektif dan efisien sesuai dengan tujuan organisasi.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Yuwono, dkk (2005:64) yang mengatakan anggaran memiliki fungsi antara lain :

- (1). Anggaran sebagai alat perencanaan (*Planning tool*). Anggaran merupakan alat perencanaan manajemen untuk mencapai tujuan organisasi. Anggaran sector publik dibuat untuk merencanakan tindakan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, berapa biaya yang dibutuhkan, dan berapa hasil yang diperoleh dari belanja pemerintah tersebut;
- (2). Anggaran sebagai alat pengendalian (*Control tool*). Anggaran merupakan suatu alat yang esensial untuk menghubungkan antara proses perencanaan dan proses pengendalian. Sebagai alat pengendalian, anggaran memberikan rencana detail atas pendapatan dan pengeluaran pemerintah agar pembelanjaan yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik;
- (3). Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (*Fiscal tool*). Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan ekonomi dan mendorong pertumbuhan ekonomi. Melalui anggaran publik tersebut, dapat diketahui arah kebijakan pemerintah sehingga dapat dilakukan prediksi dan estimasi ekonomi. Anggaran dapat digunakan untuk mendorong,

memfasilitasi dan mengkoordinasikan kegiatan ekonomi masyarakat sehingga dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi;

- (4). Anggaran sebagai alat politik (*Politic tool*). Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Di sector publik, anggaran merupakan politic tool sebagai bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislative atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu. Oleh karena itu, pembuatan anggaran publik membutuhkan politic skill, coalition building, keahlian bernegosiasi dan pemahaman tentang prinsip manajemen keuangan publik oleh para pengambil kebijakan daerah;
- (5). Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*Coordination and communication Tool*). Setiap unit kerja pemerintah terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Anggaran sebagai alat koordinasi antar bagian dalam pemerintahan. Anggaran publik yang disusun dengan baik dapat mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi. Disamping itu, anggaran publik juga berfungsi sebagai alat komunikasi antar unit kerja dalam lingkungan eksekutif. Anggaran harus dikomunikasikan ke seluruh bagian organisasi untuk dilaksanakan;
- (6). Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (*Performance measurement tool*). Anggaran merupakan wujud komitmen dari *budget holder* (eksekutif) kepada pemberi wewenang (legislatif). Kinerja eksekutif akan dinilai berdasarkan pencapaian target anggaran dan efisiensi pelaksanaan anggaran. Kinerja manajer publik dinilai berdasarkan berapa yang berhasil

dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan. Anggaran merupakan alat yang efektif untuk pengendalian dan penilaian kinerja;

- (7). Anggaran sebagai alat motivasi (*Motivation tool*). Anggaran dapat digunakan sebagai alat untuk memotivasi manajer dan stafnya agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Agar dapat memotivasi pegawai, anggaran hendaknya bersifat *challenging but attainable* atau *demanding but achievable*. Artinya target anggaran hendaknya jangan terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi, namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah untuk dicapai.

Demikian juga menurut UNHAS (2004:125) menyatakan bahwa fungsi utama anggaran tahunan adalah :

- (1). Penentuan pendapatan dan pembelanjaan (*Determining income and expenditure*);
- (2). Pendampingan dalam perencanaan dan pembuatan kebijakan (*Assisting in police and planning*),
- (3). Pemberian hak pembelanjaan pada waktu yang akan datang (*Authorizing future expenditure*),
- (4). Penyediaan dasar-dasar pengendalian pendapatan dan pembelanjaan (*Providing the basic for controlling income and expenditure*),
- (5). Penyusunan standard untuk evaluasi kinerja (*Setting a standard for evaluating performance*);

- (6). Pemberian motivasi kepada manajer dan karyawan (*Motivating managers and employees*);
- (7). Pengkoordinasi kegiatan-kegiatan pada organisasi yang mempunyai banyak tujuan (*Coordinating the activities of multi-purpose organizations*).

B.3. Norma dan prinsip anggaran

Beberapa norma dan prinsip anggaran adalah transparansi dan akuntabilitas anggaran, disiplin anggaran, keadilan anggaran, efisiensi dan efektivitas anggaran dan format anggaran. Menurut Halim (2002 : 236) masing-masing norma dan prinsip anggaran tersebut adalah :

- (1). Transparansi dan akuntabilitas anggaran. Transparansi dan akuntabilitas anggaran merupakan salah satu persyaratan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan bertanggungjawab (*good governance*). Sejalan dengan "*code of good practice on fiscal transparency*" yang diperkenalkan oleh IMF, maka dalam proses pengembangan wacana publik sebagai salah satu instrumen kontrol pengelolaan anggaran daerah, perlu diberikan keleluasaan masyarakat untuk mengakses informasi tentang kinerja dan akuntabilitas anggaran. Oleh karena itu anggaran harus mampu memberikan informasi yang lengkap akurat dan tepat waktu untuk kepentingan masyarakat, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.
- (2). Disiplin anggaran. Struktur anggaran harus disusun dan dilaksanakan secara konsisten dengan berorientasi kepada kebutuhan masyarakat tanpa

harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Oleh karena itu anggaran yang disusun harus berlandaskan azas efisiensi, tepat guna dan dapat dipertanggungjawabkan. Pemilihan antara belanja yang bersifat rutin dengan belanja yang bersifat pembangunan/ modal harus diklasifikasikan secara jelas agar tidak terjadi pencampuran kedua sifat anggaran yang dapat menimbulkan pemborosan dana. Pengalokasian dana harus didasarkan atas skala prioritas yang telah ditetapkan, terutama untuk program yang ditujukan pada upaya peningkatan pelayanan masyarakat, dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/ proyek yang belum/ tidak tersedia kredit anggarannya serta tidak boleh melebihi kredit plafon anggaran yang ditetapkan.

- (3). Keadilan anggaran. Pembiayaan pemerintah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dipikul oleh segenap masyarakat. Untuk itu pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan. Penetapan besarnya pajak dan retribusi harus mampu menggambarkan nilai-nilai rasional yang transparan dalam menentukan tingkat pelayanan bagi masyarakat.
- (4). Efisiensi dan efektivitas anggaran. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan yang maksimal guna kepentingan masyarakat. Oleh karenanya, dalam penyusunan anggaran harus memperhatikan tingkat

efisiensi dan efektivitas kegiatan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang jelas.

- (5). Format anggaran. Pada dasarnya anggaran disusun berdasarkan anggaran defisit (defisit budget format). Selisih antara pendapatan dan belanja mengakibatkan terjadinya surplus dan defisit anggaran. Apabila terjadi surplus dapat membentuk dana cadangan, sedangkan apabila defisit dapat ditutupi melalui sumber pembiayaan pinjaman dan atau penerbitan obligasi sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Demikian pula BPKP (2005:37) menjelaskan bahwa prinsip-prinsip penganggaran antara lain :

- (1). Transparansi dan akuntabilitas anggaran. APBD harus dapat menyajikan informasi yang jelas mengenai tujuan, sasaran, hasil, dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Anggota masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan-kebutuhan hidup masyarakat. Masyarakat juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas rencana ataupun pelaksanaan anggaran tersebut.
- (2). Disiplin anggaran. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan pada setiap pos/pasal merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya

penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan/ proyek yang belum/ tidak tersedia anggarannya dalam APBD/ perubahan APBD.

- (3). Keadilan anggaran. Pemerintah daerah wajib mengalokasikan penggunaan anggarannya secara adil agar dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan karena pendapatan daerah pada hakekatnya diperoleh melalui peran serta masyarakat.
- (4). Efisiensi dan efektivitas anggaran. Penyusunan anggaran hendaknya dilakukan berlandaskan azas efisiensi, tepat guna, tepat waktu pelaksanaan, dan penganggarnya dapat dipertanggung-jawabkan. Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik mungkin untuk dapat menghasilkan peningkatan dan kesejahteraan yang maksimal kepentingan masyarakat.
- (5). Disusun dengan pendekatan kinerja. APBD disusun dengan pendekatan kinerja, yaitu mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja (output/outcome) dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan. Selain itu harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi kerja yang terkait.

B.4. Reformasi Sistem Anggaran

B.4.1. Sistem Anggaran Tradisional (*Line Item* dan *Incremental Budgeting*)

Sistem anggaran pemerintah yang dilaksanakan sebelum bergulirnya era reformasi adalah sistem anggaran tradisional, yang penyusunannya bersifat *line item budgeting* dan *Incremental*, yaitu suatu sistem penyusunan anggaran yang didasarkan pada pos-pos pendapatan dan pengeluaran yang telah ditetapkan pada anggaran tahun sebelumnya serta perubahan anggaran didasarkan prosentase dari anggaran tahun sebelumnya. Menurut beberapa ahli, pengertian sistem anggaran tradisional (*line item* dan *incremental budgeting*) adalah sebagai berikut :

- (1). Karyawan dalam Halim (2002:227) *Incremental Budgeting* adalah satu cara penyusunan anggaran yang direncanakan berdasarkan perencanaan anggaran tahun sekarang sebagai dasar untuk menentukan anggaran tahun berikutnya, ditambah dengan suatu prosentase tertentu (direvisi). Kelemahan paling mendasar dari cara ini adalah sulit untuk bisa mempertimbangkan apakah suatu *item* tertentu masih diperlukan atau apakah jumlah yang dikeluarkan saat ini cukup beralasan. Ketika suatu *item* terlihat dalam anggaran, pencantumannya dalam anggaran dimasa yang akan datang diterima sebagai kebenaran dan hanya perubahan tambahan dalam item yang dipertimbangkan.

- (2). Mokoginta dalam Halim (2002:238) *Line item budgeting* adalah penyusunan anggaran yang dilaksanakan kepada dan darimana itu berasal (pos-pos penerimaan) dan untuk apa dana tersebut digunakan (pos-pos pengeluaran). Karakteristik dari sistem penganggaran *line item* adalah (1) titik berat perhatian pada segi pelaksanaan dan pengawasan, (2) penekanan hanya pada segi administrasi. Sedangkan *incremental budgeting* merupakan sistem yang menggunakan revisi anggaran pendapatan dan belanja tahun berjalan untuk menentukan anggaran tahun yang akan datang. Sekali suatu pos pengeluaran muncul didalam anggaran, maka selamanya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya dengan perubahan/ kenaikan yang didasarkan dari jumlah yang dianggarkan pada periode sebelumnya. Titik perhatian adalah marginal atau selisih *incremental* antara anggaran tahun ini dan tahun sebelumnya, bukan pada anggaran secara menyeluruh.
- (3). Yuwono, dkk (2005:63) *Tradisional budgeting* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran yang baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil masyarakat.

- (4). Sumono, N (2004:2) pendekatan anggaran masih didasarkan pada obyek pengeluaran (*line item*), artinya pengeluaran pemerintah daerah semata-mata hanya didasarkan pada ketersediaan dana (budget base) untuk item-item yang telah ditentukan. Tolok ukur keberhasilan pelaksanaan anggaran adalah penyerapan anggaran, bukan pada kinerja. Sering terjadi overlapping anggaran atau duplikasi pekerjaan sehingga terjadi alokasi pembiayaan ganda yang sebenarnya untuk satu kegiatan. Hal ini disebabkan penyusunan anggaran tanpa disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi (tupoksi) dari unit pengguna anggaran (dinas/instansi).
- (5). Sugiyanto (2002:1) Selama ini baik pendapatan maupun belanja direncanakan dengan pendekatan *incremental*, yakni dengan menargetkan kenaikan sebesar prosentase tertentu dari jumlah alokasi tahun sebelumnya pada mata anggaran tersebut. Sedang pendekatan *line-item* adalah khususnya pada pos belanja, munculnya suatu mata anggaran karena sebelumnya mata anggaran tersebut memang ada.
- (6). Subiyanto (2004:2) menyatakan dalam pendekatan tradisional/konvensional, anggaran disusun secara *incremental*, yaitu hanya dengan menambah atau mengurangi besar anggaran pada masing-masing item yang sudah ada dalam anggaran tahun sebelumnya. Penambahana dan pengurangan anggaran untuk masing-masing item pada umumnya hanya didasarkan kepada perkiraan proporsi perubahan total anggaran dari tahun sebelumnya ke tahun anggaran

yang sedang disusun. Anggaran tradisional disusun dalam suatu struktur yang dibentuk dengan pendekatan *line item*, yang semata-mata didasarkan kepada sifat dari penerimaan dan pengeluaran.

Adapun Kelemahan sistem anggaran tradisional (*line item* dan *incremental budgeting*) menurut Mardiasmo (2004:119) antara lain :

- (1). Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
- (2). Pendekatan incremental menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah dievaluasi secara menyeluruh efektivitasnya.
- (3). Lebih berorientasi pada input daripada output. Hal tersebut menyebabkan anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber daya, atau memonitor kinerja. Kinerja dievaluasi dalam bentuk apakah dana telah habis dibelanjakan, bukan apakah tujuan tercapai.
- (4). Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan dan persaingan antar departemen.
- (5). Adanya pragmentasi antara anggaran rutin dan anggaran modal/ investasi.
- (6). Anggaran tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut sebenarnya terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal

tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).

- (7). Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya adalah munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*.
- (8). Persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan manipulasi anggaran.
- (9). Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.

B.4.2. Sistem Anggaran Kinerja (*Performance Budgeting*)

Sejalan dengan belakunya Desentralisasi, terjadi pula reformasi anggaran dari sistem *Tradisional* menjadi sistem *New Public Management (NPM)*. Hal ini terkait dengan tuntutan masyarakat terhadap adanya Tata Pemerintahan Yang Baik atau *good governance*. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 105 tahun 2000, dinyatakan bahwa pendekatan anggaran yang digunakan adalah pendekatan kinerja. Adapun pengertian anggaran kinerja menurut beberapa Ahli/ sumber antara lain :

- (1). Elmi (2002:40) Anggaran kinerja mengutamakan hasil yang dicapai harus sepadan atau lebih besar dari biaya yang dikeluarkan.
- (2). Yuwono, dkk (2005:64) mengatakan anggaran kinerja (performance budgeting) pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik.
- (3). Karyawan dalam Halim (2002:227) anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.
- (4). Adisasmita (2004:8) mengatakan anggaran dengan pendekatan kinerja, adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan.
- (5). Sumono, N (2004:2) APBD disusun dengan pendekatan kinerja. Artinya, yang menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan anggaran adalah hasil (output) dan Manfaat (outcome). Output dan Outcome tersebut merupakan tolok ukur dari perwujudan keberhasilan visi, misi dan tugas pokok dari unit pengguna anggaran.

- (6). Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002 (hal. 85) menyebutkan APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu suatu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan. Berdasarkan pendekatan kinerja, APBD disusun berdasarkan pada sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran.

Prinsip-prinsip utama dan sifat-sifat yang dikandung dalam teknik anggaran kinerja sebagaimana disampaikan oleh Subiyanto (2006:4) antara lain :

- (1). Penekanan pada konsep *value for money* dan pengawasan atas kinerja output yang diukur dengan beberapa indikator. Tiga elemen value for money adalah *Ekonomi*, yaitu pemerolehan input dengan kuantitas dan kualitas tertentu pada harga terendah atau dalam praktek berarti 'meminimalkan penggunaan sumberdaya dalam melaksanakan suatu kegiatan'; *Efisien*, yaitu pemanfaatan input minimal untuk mencapai hasil yang maksimal atau dalam praktek berarti 'melaksanakan sesuatu dengan benar'; dan *Efektif*, yaitu mencapai tujuan dan sasaran dengan target yang telah ditetapkan secara maksimal atau dalam praktek berarti 'melakukan hal yang benar'.
- (2). Pengutamaan mekanisme penentuan dan perbuatan prioritas tujuan serta pendekatan yang sistematis dan rasional dalam proses pengambilan keputusan.

- (3). Penerapan prinsip tata pemerintahan yang baik termasuk adanya pertanggungjawaban para pengambil keputusan atas penggunaan uang yang dianggarkan untuk mencapai tujuan, sasaran dan indicator yang telah ditetapkan.
- (4). Penerapan transparansi, akuntabilitas dan terbukanya ruang bagi partisipasi publik, untuk memastikan bahwa berbagai fungsi-fungsi tanggungjawab pengelolaan keuangan daerah dijalankan dengan baik dan bahwa setiap keputusan yang menyangkut keuangan daerah benar-benar didasarkan bagi kepentingan seluruh masyarakat.
- (5). Kegiatan sebagai dasar usulan anggaran yang bersifat *bottom up*. Kegiatan diajukan oleh unit teknis atau unit kerja yang mengetahui dengan jelas apa yang harus dilakukan sesuai tupoksinya serta apa target dan indicator kinerjanya.
- (6). Pendelegasian kewenangan secara berjenjang dalam pengelolaan anggaran dan pelaksanaan kegiatan dengan memberikan perhatian yang cukup bagi keberlanjutan dalam penggunaan sumberdaya bagi setiap kegiatan, hasil-hasil yang diperoleh serta manfaat yang ditimbulkannya.

C. Perencanaan Strategis Unit Kerja Pemerintah Daerah

Menurut Olsen dan Eadie dalam Halim (2002:174) perencanaan strategis adalah upaya yang didisiplinkan untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana menjadi organisasi (atau entitas lainnya), apa yang dikerjakan organisasi (atau entitas lainnya), dan mengapa organisasi (atau entitas lainnya) mengerjakan hal seperti itu. Perencanaan strategis mensyaratkan pengumpulan informasi secara luas, eksplorasi alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dari keputusan yang diambil sekarang. Perencanaan strategis dapat memfasilitasi komunikasi dan partisipasi, mengakomodasi kepentingan dan nilai yang berbeda, dan membantu pembuatan keputusan secara tertib maupun keberhasilan implementasi keputusan. Selanjutnya dikatakan perencanaan strategis dapat membantu organisasi antara lain :

- (1). berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi-strategi yang efektif,
- (2). memperjelas arah masa depan,
- (3). menciptakan prioritas,
- (4). membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekwensi masa depan,
- (5). mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi pembuatan keputusan,
- (6). menggunakan keleluasaan yang maksimum dalam bidang-bidang yang berada dibawah kontrol organisasi,

- (7). membuat keputusan yang melintasi tingkat dan fungsi,
- (8). memecahkan masalah utama organisasi,
- (9). memperbaiki kinerja organisasi,
- (10). menangani keadaan yang berubah dengan cepat secara efektif,
- (11). membangun kerja kelompok dan keahlian.

Sedangkan BPKP (2005: 8) menjelaskan bahwa Perencanaan strategis (Renstra) merupakan kegiatan dalam mencari tahu dimana organisasi berada saat ini, arahan kemana organisasi harus menuju, dan bagaimana cara (strategik) untuk mencapai tujuan itu. Oleh karenanya, renstra merupakan analisis dan pengambilan keputusan strategik tentang masa depan organisasi untuk menempatkan dirinya (*positioning*) pada masa yang akan datang. Renstra memberikan petunjuk tentang mengerjakan sesuatu program/kegiatan yang benar (*doing the right things*). Oleh karena itu, bahasa yang digunakan dalam perumusan renstra haruslah jelas dan nyata serta tidak berdwimakna sehingga dapat dijadikan sebagai petunjuk/arah perencanaan dan pelaksanaan kegiatan operasional.

Pada prinsipnya, terdapat beberapa langkah yang lazim dalam melakukan perencanaan strategik yaitu, merumuskan visi dan misi organisasi, melakukan analisis lingkungan internal dan eksternal (*environment scanning*) dengan melihat lingkungan strategik organisasi, merumuskan tujuan dan sasaran (*goal setting*), dan merumuskan strategik-strategik untuk mencapai tujuan dan sasaran tersebut. Satu hal lagi yang juga dalam praktek di berbagai negara

dijumpai adalah perumusan indikator-indikator penting dalam mencapai sasaran-sasaran tersebut.

Dalam rangka menyusun renstra, pemda terlebih dahulu harus merumuskan visi yang menyatakan cara pandang jauh ke depan kemana instansi pemerintah harus dibawa agar dapat eksis, antisipatif, dan inovatif.

Untuk menjabarkan lebih lanjut dari visi yang telah ditetapkan, maka pemerintah daerah membuat misi. Misi adalah sesuatu yang harus dilaksanakan oleh instansi pemerintah sesuai dengan visi yang ditetapkan, agar tujuan organisasi dapat terlaksana dan berhasil dengan baik.

Tujuan stratejik memuat secara jelas arah mana yang akan dituju atau diinginkan organisasi, yang merupakan penjabaran lebih lanjut atas misi yang telah ditetapkan. Dengan ditetapkannya tujuan stratejik, maka dapat diketahui secara jelas apa yang harus dilaksanakan oleh organisasi dalam memenuhi visi dan misinya untuk periode satu sampai dengan lima tahun kedepan.

Sasaran stratejik merupakan penjabaran lebih lanjut dari misi dan tujuan, yang merupakan bagian integral dalam proses pencapaian kinerja yang diinginkan. Fokus utama penentuan sasaran ini adalah tindakan dan alokasi sumber daya organisasi dalam kaitannya dengan pencapaian kinerja yang diinginkan. Pada masing-masing sasaran tersebut ditetapkan program kinerjanya yang mendukung pencapaian sasaran tersebut.

Program merupakan kumpulan kegiatan-kegiatan yang sistematis dan terpadu guna mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan-kegiatan tersebut merupakan sesuatu yang harus dilaksanakan untuk

merealisasikan program yang telah ditetapkan dan merupakan cerminan dari strategi konkrit untuk diimplementasikan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran.

D. Perencanaan Anggaran Unit Kerja Pemerintah Daerah

Sesuai Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002, APBD disusun berdasarkan pendekatan kinerja, yaitu sistem anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan, dan berdasarkan sasaran tertentu yang hendak dicapai dalam satu tahun anggaran. Oleh karena itu, dalam rangka menyiapkan Rancangan APBD, Pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun Arah dan Kebijakan Umum (AKU) APBD yang memuat petunjuk dan ketentuan-ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman dalam penyusunan APBD.

- (1) Penyusunan Arah dan kebijakan Umum (AKU). AKU APBD disusun berdasarkan : (a) sesuai dengan visi, misi, tujuan, sasaran dan kebijakan yang ditetapkan dalam Rencana Strategis dan dokumen perencanaan lainnya yang ditetapkan oleh Daerah. (b) Sesuai dengan aspirasi masyarakat yang berkembang dan mempertimbangkan kondisi dan kemampuan daerah. (c) memuat arah yang diinginkan dan kebijakan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan strategi dan prioritas APBD serta penyusunan rancangan APBD dalam satu tahun anggaran. (d) Disusun dan disepakati bersama antara DPRD dengan Pemerintah Daerah.

Dan (e) memberikan fleksibilitas untuk dijabarkan lebih lanjut dan memberi peluang untuk pengembangan kreativitas pelaksanaannya.

- (2) Penyusunan Strategi dan Prioritas. Untuk mengatasi permasalahan dan kendala yang dihadapi oleh Daerah dalam pencapaian AKU APBD, perlu dirumuskan Strategi dan Prioritas APBD. Strategi dipandang sebagai suatu pendekatan, metode atau teknik pemanfaatan SDM, dana dan atau teknologi untuk mencapai suatu target kinerja melalui hubungan yang efektif antara SDM, teknologi dan lingkungannya. Tujuan penyusunan Strategi antara lain: (a) pencapaian tingkat pencapaian dalam AKU, (b) Perencanaan program dan kegiatan yang efektif dan efisien, (c) Mengembangkan kesesuaian antara AKU dengan program dan kegiatan yang direncanakan, (d) mengembangkan kekuatan dan peluang daerah, (e) Mengatasi kelemahan dan tantangan Daerah dan (6) Mencari dukungan untuk mencapai keberhasilan.

Prioritas merupakan suatu upaya mendahulukan atau mengutamakan sesuatu daripada yang lain. Penentuan prioritas mencakup hal-hal sebagai berikut : (a) Pemahaman terhadap situasi yang mendasari perlunya ditetapkan prioritas tersebut, (b) Perancangan berbagai alternatif yang dapat dilaksanakan, (c) Identifikasi berbagai konsekuensi dari setiap alternatif yang akan dipilih dan (d) Pembuatan keputusan tindakan terbaik yang akan dilakukan.

- (3) Penyusunan SAB, Tolok Ukur Kinerja dan Standard Biaya. APBD memuat rencana keuangan yang akan diperoleh dan digunakan pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan pelayanan umum dalam satu tahun anggaran. Kinerja pemerintah daerah dapat diukur melalui evaluasi terhadap pelaksanaan APBD, melalui pengembangan standard analisa biaya (SAB), tolok ukur kinerja dan standard biaya.

SAB merupakan standard belanja yang dialokasikan untuk melaksanakan suatu program atau kegiatan pada tingkat pencapaian (target kinerja). Manfaat SAB antara lain : (a) mendorong setiap unit kerja untuk lebih selektif dalam merencanakan program atau kegiatannya, (b) menghindari adanya belanja yang kurang efektif dalam upaya pencapaian kinerja dan (c) mengurangi tumpang tindih belanja dalam kegiatan investasi dan non investasi.

Tolok Ukur Kinerja adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap unit kerja. Ditetapkan dalam bentuk Standard pelayanan yang ditetapkan oleh daerah. Pengembangan indicator keberhasilan dapat menggunakan criteria (a) relevan, secara logis dan langsung berhubungan dengan tujuan dan sasaran unit kerja, Program dan Kegiatan, (b) Mudah dipahami, dapat dikomunikasikan dengan jelas, (c) Konsisten, digunakan secara seragam dalam perencanaan, penganggaran, sistem akuntansi dan pelaporan, (d)

Dapat dibandingkan, dapat menunjukkan perkembangan dan perbedaan kinerja dari program dan kegiatan yang sejenis dan (e) andal (*reliable*), diperoleh dari sistem data yang terkendali dan dapat diverifikasi.

Sedangkan untuk penilaian kinerja dapat menggunakan indikator : (a) Masukan/ *input*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat dan besaran sumber-sumber : dana, SDM, material, waktu, teknologi, dsbnya yang digunakan untuk melaksanakan program dan kegiatan. (b) Keluaran/ *output*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang/jasa) yang dihasilkan dari program dan kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan. (c) Hasil/ *outcome*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program dan kegiatan yang sudah dilaksanakan. (d) Manfaat/ *benefit*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan pemerintah daerah dari hasil, dan (e) Dampak/ *impact*, yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Standard biaya merupakan komponen lainnya yang harus dikembangkan untuk dasar pengukuran kinerja keuangan dalam sistem anggaran kinerja, selain SAB dan tolok ukur kinerja. Standard biaya merupakan harga satuan unit yang berlaku bagi masing-masing daerah.

- (4) Penyusunan Rancangan Anggaran Unit Kerja. Berdasarkan Strategi dan Prioritas APBD, Kepala Daerah mengeluarkan Surat Edaran (SE) kepada

unit kerja untuk menyiapkan rancangan anggarannya. SE tersebut memuat AKU, Strategi dan Prioritas APBD, Standard biaya, Standard pelayanan dan formulir Rencana Anggaran Satuan Kerja (PA). Formulir PA memuat pernyataan tentang : (a) Visi, yang menyatakan pandangan jauh kedepan mengenai cita-cita dan citra yang ingin diwujudkan Unit Kerja pada masa yang akan datang, (b) Misi, yang menyatakan sesuatu yang harus diemban oleh Unit Kerja sesuai visinya, (c) Tujuan, yang merupakan penjabaran dari misi yang menyatakan sesuatu yang ingin dicapai dalam jangka waktu satu tahun sampai lima tahun, (d) Sasaran adalah penjabaran dari tujuan yang diidentifikasi dengan jelas dan terukur mengenai sesuatu yang ingin dicapai dalam satuan waktu bulanan, triwulanan, semesteran atau tahunan, (e) Program adalah sekumpulan kegiatan yang direncanakan untuk merealisasi tercapainya sasaran yang ditetapkan dan (f) Kegiatan yang merupakan tindakan yang akan dilaksanakan sesuai dengan program yang direncanakan untuk memperoleh keluaran atau hasil tertentu yang diinginkan dengan memanfaatkan sumber-sumber yang tersedia.

E. Tugas Pokok dan Fungsi Unit Kerja

Tugas pokok dan fungsi Unit Kerja tidak terlepas dari pelaksanaan prinsip organisasi, yaitu prinsip pendistribusian pekerjaan. Menurut Wursanto (2005; 230) prinsip pendistribusian pekerjaan atau disebut juga prinsip

pembagian tugas. Prinsip pembagian pekerjaan secara homogen atau *distribution of work* adalah mengelompokkan tugas atau pekerjaan yang sejenis atau yang erat hubungannya menjadi satu unit tersendiri. Jadi dalam pembagian tugas, macam-macam tugas organisasi dibagi-bagi sedemikian rupa agar dapat dilaksanakan oleh suatu unit tertentu atau pejabat tertentu. Satuan organisasi adalah unit-unit yang ada didalam organisasi.

Sedangkan menurut Sutarto (2002;104) prinsip pembagian kerja dapat dihubungkan dengan satuan organisasi dan dapat pula dihubungkan dengan pejabat. Oleh karena itu pembagian kerja dapat diartikan dua macam yaitu (1) pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi tertentu, (2) pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokan tugas-tugas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pejabat tertentu.

Lain halnya Halim (2002;230) mengatakan Tugas Pokok dan Fungsi merupakan perumusan tugas yang harus dilaksanakan oleh masing-masing unit kerja berdasarkan ketentuan yang berlaku agar tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan antara unit kerja yang satu dengan yang lain. Adanya tumpang tindih pekerjaan, selain mengakibatkan pemborosan penggunaan anggaran juga akan menimbulkan kesulitan untuk menilai siapa sesungguhnya yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan suatu kegiatan tertentu.

Senada dengan Halim, Yuwono, dkk (2005:162) mengatakan Tupoksi merupakan rumusan atas penugasan yang harus dilaksanakan oleh masing-masing unit kerja berdasarkan ketentuan-ketentuan yang digariskan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan perundang-undangan yang berlaku. Tupoksi merupakan tanggung jawab unit kerja yang harus dilaksanakan. Oleh karena itu, masing-masing unit kerja harus membuat deskripsi yang jelas tentang tupoksi dan kejelasan unit kerja untuk menghindari terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) tugas dan tanggung jawab antar unit kerja. Kejelasan tupoksi juga berhubungan dengan kebijakan anggaran agar tidak terjadi kerancuan atas penganggaran suatu kegiatan yang sebenarnya telah ada dalam tupoksi.

F. Hubungan tugas pokok dan fungsi unit kerja pemerintah dan program dan kegiatan unit kerja

Menurut Halim (2002:228) Agar anggaran kinerja dapat terlaksana dengan yang diharapkan, maka perlu dipenuhi syarat-syarat antara lain : (1) DPRD terlibat dalam perencanaan anggaran dan (2) Adanya desentralisasi wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban. Desentralisasi anggaran dilaksanakan dengan mengalokasikan sejumlah tertentu dana kepada unit kerja untuk mengelola sumber dana yang ada, Instansi di atasnya hanya sebagai pembina tidak ikut mengendalikan penggunaan dana yang telah dialokasikan. Desentralisasi anggaran pada unit kerja akan

memungkinkan unit kerja yang bersangkutan untuk berlaku hemat, efisien dan efektif. Setiap unit kerja merupakan sebuah pusat pertanggungjawaban.

Hal senada juga disampaikan oleh Yuwono dkk (2005;) yang mengatakan bahwa untuk melaksanakan anggaran kinerja dengan baik di lembaga pemerintah daerah diperlukan syarat utama yaitu : (1) Keterlibatan DPRD dalam perencanaan anggaran, dan (2) adanya desentralisasi kewenangan wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban (*responsibility*). Anggaran dalam hal ini dilaksanakan dengan mengalokasikan sejumlah tertentu dana kepada unit kerja tersebut untuk mengelola sumber dana yang ada. Dengan desentralisasi anggaran pada unit kerja, akan memungkinkan unit kerja untuk mengalokasikan anggaran yang dimiliki sesuai dengan skala prioritas dan preferensinya tanpa ada distorsi dari berbagai pihak. Desentralisasi anggaran pada unit kerja akan memungkinkan unit kerja dimaksudkan untuk berlaku hemat, efisien dan efektif. Desentralisasi anggaran memungkinkan setiap unit kerja untuk tidak menghabiskan seluruh anggaran yang tersedia dan memungkinkan mereka dalam kondisi tertentu untuk mengalihkan dana yang dimilikinya dari satu mata anggaran ke mata anggaran yang lainnya dalam batas yang memungkinkan.

Demikian juga Apeksi (2003:20) menyatakan untuk dapat melaksanakan anggaran kinerja dengan baik diperlukan syarat utama antara lain : (1) Keterlibatan DPRD dalam perencanaan anggaran dan (2) Adanya desentralisasi wewenang hingga ke level unit kerja sebagai pusat pertanggungjawaban (*responsibility centre*), desentralisasi wewenang dan tanggung jawab tidak akan

berarti banyak jika sumber-sumber pendanaan yang digunakan untuk mendanai wewenang dan tanggung jawab yang diberikan tersebut masih dipegang oleh pemberi wewenang dan tanggung jawab tersebut. Pada akhirnya pemegang sumber dana yang akan menjadi penentu apa yang dilaksanakan.

Desentralisasi anggaran dalam hal ini dilaksanakan dengan mengalokasikan sejumlah tertentu dana kepada unit kerja untuk dikelola sesuai dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja yang bersangkutan. Peranan pihak yang lebih tinggi dalam hal ini hanya sebagai Pembina, tetapi tidak memegang kendali dalam pendistribusian dana tersebut. Dengan desentralisasi anggaran pada unit kerja ini, akan memungkinkan unit kerja ini untuk mengalokasikan anggaran yang dimiliki sesuai dengan skala prioritas dan preferensinya tanpa ada distorsi dari pihak lain. Desentralisasi anggaran pada unit kerja akan memungkinkan unit kerja dimaksud untuk berlaku hemat, efektif dan efisien. Desentralisasi anggaran memungkinkan setiap unit kerja untuk tidak selalu menghabiskan seluruh anggaran yang tersedia dan memungkinkan mereka dalam kondisi tertentu untuk mengalihkan dana yang dimilikinya dari satu mata anggaran ke mata anggaran yang lainnya dalam batas koridor yang dimungkinkan.

Selanjutnya BPKP (2005:10) menjelaskan Perencanaan Program menjelaskan hubungan garis organisasi secara kolektif yang menunjukkan apa yang hendak dicapai dan bagaimana setiap rupiah dialokasikan untuk memenuhi program dan sasaran. Program-program dasar yang merupakan prioritas dan memenuhi tingkat pelayanan yang diharapkan sudah harus

diidentifikasi dan disepakati untuk dilaksanakan, dan bila perlu kemudian dibagi dalam sub program. Program dan sub program tersebut memperlihatkan tingkat kerincian yang lebih tinggi mengenai hasil yang diharapkan, klien dan konsumen (harapan masyarakat), sasaran dan biayanya/ anggarannya.

Perencanaan Operasional unit kerja dibuat di satuan kerja perangkat daerah dalam rangka memperlihatkan bagaimana peluang secara spesifik ditunjukkan, bagaimana setiap sasaran program dilaksanakan di setiap unit kerja. Unit kerja juga harus menunjukkan apa inovasi yang direncanakan dalam beberapa tahun mendatang guna memperbaiki kinerja berupa kegiatan dan atau program. Inovasi harus menunjukkan perbaikan yang perlu dilakukan untuk meningkatkan efisiensi pengoperasian tanpa mengorbankan efektifitas program atau dapat juga meningkatkan efektifitas program tanpa menciptakan inefisiensi yang lebih tinggi.

Hal-hal yang berkaitan dengan penyusunan program adalah:

- (1) Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyusunan Program. Penyusunan program bertujuan untuk mendukung pencapaian tujuan dari masing masing satuan kerja perangkat daerah daerah. Tujuan dari masing masing satuan kerja perangkat daerah ditetapkan guna mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah (provinsi/kabupaten/kota). Seperti yang diatur dalam Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah, pada dasarnya kewenangan daerah telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut. Pada pasal 10 (1) menyatakan bahwa Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang

menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Pasal 10 (2) menyatakan bahwa dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana disebutkan pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 13 dan 14 menetapkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten.

- (2) Mendefinisikan Program. Bagian yang penting sebelum menyusun program adalah mendefinisikan program dan kebutuhan program itu sendiri. Seperti yang kita ketahui, program seperangkat kegiatan yang dituangkan dalam rencana tindak untuk merealisasikan suatu tujuan yang telah diidentifikasi terlebih dahulu. Beberapa pertanyaan kunci untuk mendefinisikan program dapat membantu penyusunan program seperti halnya : (a) Apa tujuan dari program, (b) Apakah program dapat dicapai, (c) Mengapa program diperlukan, (d) Apa efek dari mandat yang diberikan, (e) Apa saja faktor luar yang cenderung dapat mempengaruhi pengambilan keputusan, (f) Siapa saja pihak-pihak yang berkepentingan, dan (g) Aktivitas utama apa yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pihak-pihak yang berkepentingan ?.

- (3) Informasi sebagai Dasar Penyusunan Program. Pertanyaan kunci di atas membutuhkan berbagai informasi dan data yang akurat dan dapat dipertanggung jawabkan sebagai bagian dari justifikasi penyusunan program. Bagaimanapun, tujuan program merupakan penjabaran dari arah dan kebijakan yang telah ditetapkan bersama sama dengan DPRD yang bersangkutan (pihak legislatif). Data dalam beberapa tahun terakhir dan proyeksi mendatang dapat menggambarkan kecenderungan terhadap perekonomian, perpajakan, dan kependudukan yang secara tajam akan mempengaruhi lingkungan pemerintahan daerah. Berbagai data yang dapat diperoleh seperti : kecenderungan perekonomian (konjungtur ekonomi), tingkat bunga dan inflasi termasuk proyeksinya. Pendapatan Asli Daerah dan dana perimbangan bagi pemerintah daerah, tingkat tenaga kerja dibandingkan populasinya, surplus atau defisit anggaran pemerintah pusat dan sebagainya. Harus diperhatikan pula berbagai perubahan yang akan mempengaruhi relevansinya program seperti halnya perubahan ekonomi, perubahan sosial, opini publik, perubahan teknologi.
- (4) Mengidentifikasi Masyarakat dan Harapannya. Telaahan kecenderungan dan dampaknya pada penyusunan program dan rencana operasi perangkat pemerintahan daerah dimulai dengan langkah dengan mengidentifikasikan masyarakat dan harapannya :
- a. Pada lingkup penyusunan program.
 - (i) Mengidentifikasi kegiatan pemerintah daerah berorientasi kepada masyarakat.
 - (ii) Mengidentifikasi aktivitas pada berbagai lapisan

masyarakat tersebut. (iii) Mengidentifikasi setiap jenis masyarakat dalam kaitannya dengan aktivitas yang diberikan. (iv) Kebutuhan, kondisi, dan perilaku masyarakat yang mempengaruhi pemerintah daerah. (v) Pengalaman masyarakat terhadap pemenuhan harapannya, dan pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab berdasarkan identifikasi tersebut adalah aktivitas pemerintah daerah apa yang dapat memenuhi harapan masyarakat. (vi) Kondisi dan perilaku masyarakat yang dapat dicoba untuk dirubah. (vii) Kondisi dan perilaku tersebut ada pada masyarakat yang mana.

b. Pada lingkup perencanaan operasional

Tujuan identifikasi adalah untuk memberi petunjuk pada perangkat unit pemerintah daerah untuk mengembangkan sendiri cara mengidentifikasi manfaat yang diperlukan masyarakat, dampaknya pada program pemerintah daerah dan penetapan target populasi. Proses pengembangan tujuan dan hasil yang diharapkan dilakukan oleh perencana pada masing masing unit kerja, manajer program dan manajer data dalam memilih indikator yang mewakili hasil dari program tersebut. Pengembangan tujuan dan pengukuran, manfaatnya bagi manajemen adalah agar dapat mengevaluasi dan membantu dalam :

(i) Mengkonkritkan cara pencapaian hasil, (ii) Menetapkan dasar dari penilaian efektifitas dari kebijakan dan program, (iii) Mengkomunikasikan realisasi hasil.

Prosedur dari pengembangan pengukuran manfaat dimulai dengan pelatihan pada tiap bagian/departemen, membentuk tim kerja untuk mengembangkan pengukuran manfaat, mendokumentasikan hasil review-review pengukuran manfaat dan mengembangkan “ sasaran-sasaran administrasi”.

(5) Mengembangkan Strategi, Aktivitas Inovasi, dan Memilih Program Statistik.

Langkah lain yang dianggap perlu dalam perencanaan operasional unit kerja adalah mengembangkan strategik, aktivitas inovasi dan memilih program statistik. Rencana operasinya harus menunjukkan bagaimana sasaran setiap unit kerja dipenuhi. Karenanya, setiap sasaran unit kerja harus memasukkan informasi tentang pendanaan anggaran dan unit organisasi yang langsung bertanggungjawab pada sasaran tersebut. Rencana operasional juga harus mencantumkan setiap rencana inovasi selama lima tahun kedepan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dengan menggunakan tingkat pendanaan pada saat ini.

Mengembangkan strategik, aktivitas dan inovasi pada proses operasi teknobgi dan *skill*, manusia, inovasi, modal, dan sumber daya lain dapat dilakukan juga pada operasional unit kerja bersangkutan. Penjelasan dan uraian mengenai proses teknologi dan sumber daya yang digunakan harus lebih rinci. Unit Kerja dapat mengembangkan secara terpisah dan detail untuk setiap rencana teknik, manusia, dan sumber daya modal. Inovasi adalah strategik dan aktivitas rencana unit kerja untuk mendapatkan efisiensi dan efektivitas yang lebih dari setiap sasaran. Diasumsikan berbagai inovasi

dapat dilakukan jika dana tersedia. Selanjutnya, review dan seleksi program statistik termasuk didalamnya pengukuran output, pengukuran efisiensi dan pengukuran lain yang dapat menjelaskan aspek penting dari operasi unit kerja.

G. Faktor-faktor yang mempengaruhi penerapan strategi

Anggaran Kinerja merupakan strategi dibuat oleh pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan era otonomi daerah, khususnya untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, transparansi dan akuntabilitas, efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam pengelolaan keuangan daerah. Agar dapat menerapkan strategi pengelolaan keuangan daerah/ anggaran kinerja tersebut berbagai faktor perlu diperhitungkan.

Siagian (2004: 228) mengatakan bahwa ujian terakhir tentang tepatnya strategi yang ditetapkan terletak pada implementasi strategi tersebut. Pelembagaan strategi sangat penting artinya dalam menumbuhkan pemahaman yang seragam dikalangan para pelaksana kegiatan operasional yang, meskipun tanggung jawabnya bersifat spesifik, teknis dan operasional, berdasarkan prinsip sinergi menyatukan gerak langkah masing-masing dengan gerak langkah orang-orang lain dalam perusahaan sebagai keseluruhan atau pada satuan bisnis yang ditangani atau pada berbagai fungsional yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan. Tegasnya, pelembagaan strategi akan lebih menjamin operasionalisasinya dengan tingkat efisiensi dan efektivitas yang tinggi. Pengalaman menunjukkan bahwa terdapat tiga elemen organisasi melalui mana yang pelembagaan strategi yang sifatnya mendasar dapat dilakukan, yaitu

struktur organisasi, kepemimpinan dalam organisasi dan kultur yang dianut oleh organisasi.

(1) Struktur organisasi

Organisasi merupakan wahana yang digunakan untuk mencapai tujuan dan berbagai sasaran, mengemban misi dan mewujudkan suatu strategi melalui berbagai kegiatan operasional oleh sekelompok orang yang terikat secara formal dalam suatu hubungan antara orang-orang yang menduduki jabatan manajerial atau pimpinan dengan sekelompok lain yang dikenal dengan istilah bawahan, yaitu mereka yang dalam hirarki organisasi tidak mempunyai “anak buah” dan bertanggung jawab untuk menyelesaikan berbagai kegiatan yang murni “operasional”.

(2) Peranan kepemimpinan

Kiranya tidak akan ada pihak yang menyanggah kebenaran pendapat yang mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan elemen organisasional yang sangat menentukan dalam implementasi strategi, baik pada tingkat perusahaan, berbagai satuan bisnis dan semua bidang fungsional. Berbagai peranan para anggota pimpinan ini antara lain : (a) peranan yang sifatnya interpersonal yang terwujud dalam keberadaannya sebagai simbol dan penghubung dengan berbagai pihak, (b) peranan yang sifatnya informasional melalui mana ia memantau berbagai informasi, menyalurkan berbagai informasi dan menyampaikan informasi, (c) peranan sebagai pengambil keputusan yang terwujud dalam kewirausahaan

(bertanggung jawab untuk mencari dan memanfaatkan peluang), pemadam kebakaran (mengatasi berbagai macam gangguan yang timbul, penentu alokasi sarana, prasarana dan daya serta sebagai perunding dengan pihak luar.

(3) Peranan kultur organisasi

Setiap organisasi merupakan suatu satuan kerja yang mempunyai cirri-ciri, kondisi, kepribadian, sistem nilai, keyakinan, etos kerja dan masalah yang sifat-sifatnya khas. Setiap organisasi berdifat unit. Salah satu aspek organisasi yang unik sifatnya ialah khltur yang dianut dan berlaku bagi semua orang dalam organisasi yang bersangkutan. Kultur itu yang membedakan satu organisasi dari organisasi lain, meskipun bergerak dalam kegiatan yang sejenis. Yang dimaksud dengan kultur organisasi ialah makna kehidupan bersama yang tercermin pada berbagai asumsi penting yang meskipun ada kalanya tidak dinyatakan secara tertulis, diakui dan diterima oleh semua pihak dalam organisasi tersebut.

Sedangkan menurut Bryson (1995:174) mengatakan kesuksesan implementasi strategi dan rencana sangat tergantung pada pola dan penggunaan bentuk-bentuk implementasi yang bervariasi yang mengkoordinasi dan mengendalikan aktivitas implementasi, sepanjang keberlanjutan atau kreasi dari gabungan para pelaku implementasi, pengusul dan kelompok pendukung. Struktur ini terdiri dari mekanisme formal dan non formal untuk memperkenalkan diskusi khusus implementasi, pengambilan keputusan, pemecahan masalah dan menejemen konflik. Sikap yang baru dan teladan

tingkah laku harus dibiasakan dan diatur pada lingkungan yang baru, umumnya melalui institusionalisasi dari harapan bersama diantara aktor kunci dengan sederetan prinsip-prinsip tertulis dan tak tertulis, norma, peraturan dan prosedur pengambilan keputusan, sanksi positif dan negatif dan insentif, dan kelanjutan atau kreasi para kelompok pendukung.

Berikut garis besar yang perlu diingat sebagai strategi atau rencana yang digunakan untuk mewujudkan implementasi.

- (1). Merencanakan dan mengelola implementasi dengan sadar dan sengaja sebagai cara strategi.
- (2). Mengembangkan dokumen strategi implementasi dan rencana aksi sebagai pedoman implementasi dan perhatian terfokus pada keputusan yang diperlukan, kegiatan dan pihak-pihak yang bertanggung jawab.
- (3). Mencoba memperkenalkan perubahan-perubahan yang mudah dan cepat.
- (4). Menggunakan pendekatan manajemen program dan proyek dimanapun bila memungkinkan
- (5). Membangun dengan cukup personil, waktu, perhatian, biaya, administrasi dan pelayanan pendukung, dan sumberdaya lain untuk memastikan implementasi berhasil.
- (6). Menghubungkan antara rencana strategi baru dengan operasi yang sedang berjalan dalam cara yang efektif.
- (7). Bekerja cepat untuk menghindari kompetisi yang tidak perlu dan tidak diinginkan dari prioritas baru.

- (8). Memusatkan perhatian pada pemeliharaan dan pengembangan kesatuan pelaku implementasi, pengacara, dan kelompok peminat yang bersemangat dalam penerapan perubahan dan mau melindungi mereka melalui perjalanan panjang yang melelahkan.
- (9). Pastikan bahwa legislatif, eksekutif, tindakan dan kebijakan administrasi lebih memudahkan daripada menghambat implementasi.
- (10).Berpikir hati-hati tentang bagaimana perselisihan yang timbul dapat dipecahkan dan didasari penegakan norma-norma yang berlaku.
- (11).Ingat bahwa perubahan-perubahan yang besar, bahkan yang kecil sekalipun, memerlukan perubahan pada kultur organisasi.
- (12).Meningkatkan pendalaman/ pembelajaran.
- (13).Pahami semua itu.

H. Persepsi terhadap Anggaran Kinerja

Perubahan sistem anggaran tradisional menjadi sistem anggaran kinerja membawa perubahan terhadap aturan keuangan daerah. Agar dapat melaksanakan aturan keuangan daerah yang baru tersebut dibutuhkan adanya persepsi yang benar pada diri masing-masing pengelola keuangan daerah.

Persepsi terhadap pelaksanaan anggaran tradisional yang selama ini telah dilakukan telah mempengaruhi tingkah laku aparat pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan keuangan daerah. Contoh persepsi tentang bagaimana menyusun anggaran yang direncanakan berdasarkan perencanaan

anggaran tahun sekarang, sekali suatu pos pengeluaran muncul didalam anggaran, maka selamanya pos tersebut ada pada anggaran periode berikutnya dengan perubahan/ kenaikan yang didasarkan prosentase dari jumlah yang dianggarkan pada periode sebelumnya. Sedangkan persepsi terhadap pelaksanaan anggaran kinerja belum sepenuhnya mempengaruhi tingkah laku aparat pemerintah karena persepsi terhadap sistem anggaran ini belum didukung oleh pengetahuan dan pengertian yang mendalam antara lain tentang tupoksi, tujuan dan sasaran pokok, program dan kegiatan, indikator kinerja, target kinerja, standard analisa biaya, tolok ukur kinerja maupun standard Biaya.

Menurut Lussier dan Robert (1990:44) persepsi merupakan interpretasi seseorang terhadap realitas. Dalam proses persepsi kita menyeleksi, mengorganisasi dan menginterpretasikan semua rangsangan lingkungan melalui indera kita. Persepsi kita dipengaruhi oleh sifat keturunan dan lingkungan dan secara spesifik oleh kepribadian, kecerdasan, kebutuhan, konsep diri, sikap dan nilai.

Kebutuhan dan persepsi merupakan titik awal dari tingkah laku kita. Melalui proses persepsi kita menyeleksi, mengorganisasi dan menginterpretasi semua informasi sebagai dasar dari tingkah laku kita. Persepsi kita dapat membawa kita kepada tingkah laku yang berbeda. Contoh jika seorang pegawai memahami manager sedang memberikan perintah sesuai tugasnya, maka hal itu akan langsung dilaksanakan, tetapi bila perintah tersebut tidak berhubungan dengan tugasnya, pegawai mungkin menolak untuk melaksanakan tugas.

Keselarasannya persepsi lebih condong kepada derajat bagaimana orang melihat sesuatu dengan cara yang sama. Ketika orang memahami sesuatu dengan cara yang sama umumnya mempunyai konsekuensi positif dalam organisasi .

Demikian juga Thoha (1983:139) mengatakan bahwa persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang didalam memahami informasi tentang lingkungannya, baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan dan penciuman. Untuk memahami persepsi adalah terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi, dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasi. Krech dalam Thoha mengatakan bahwa persepsi adalah suatu proses kognitif yang kompleks dan menghasilkan suatu gambar unik tentang kenyataan yang barangkali sangat berbeda dari kenyataannya. Sedangkan Luthan dalam Thoha mengatakan proses persepsi meliputi suatu interaksi yang sulit dari kegiatan seleksi, penyusunan, dan penafsiran. Walaupun persepsi sangat tergantung pada penginderaan data, proses kognitif barangkali bisa menyaring, menyederhanakan, atau mengubah secara sempurna data tersebut.

Proses persepsi terdiri dari beberapa subproses yaitu : (1) stimulus atau situasi yang hadir, situasi yang dihadapi itu mungkin bisa berupa stimulus penginderaan ekat dan langsung atau berupa bentuk lingkungan sosiokultur dan fisik yang menyeluruh; (2) registrasi, suatu gejala yang nampak ialah mekanisme fisik yang berupa penginderaan dan syaraf seseorang terpengaruh,

kemampuan fisik untuk mendengar dan melihat akan mempengaruhi persepsi. Dalam hal ini seseorang mendengar atau melihat informasi terkirim kepadanya. Mulailah ia mendaftar semua informasi yang terdengar atau terlihat padanya; (3) Interpretasi, merupakan suatu proses kognitif dari persepsi yang amat penting. Proses interpretasi ini tergantung pada cara pendalaman (leraning), motivasi dan kepribadian seseorang. Pendalaman, motivasi dan kepribadian seseorang akan berbeda dengan orang lain. Oleh karena itu interpretasi terhadap suatu informasi yang sama, akan berbeda antara satu orang dengan orang lain. Disinilah letak sumber perbedaan pertama dari persepsi dan itulah sebabnya mengapa interpretasi merupakan subproses yang penting; (4) Umpan balik (*feedback*) yang dapat mempengaruhi persepsi seseorang.

I. Kerangka Berpikir dan Hipotesis

Kerangka Berpikir

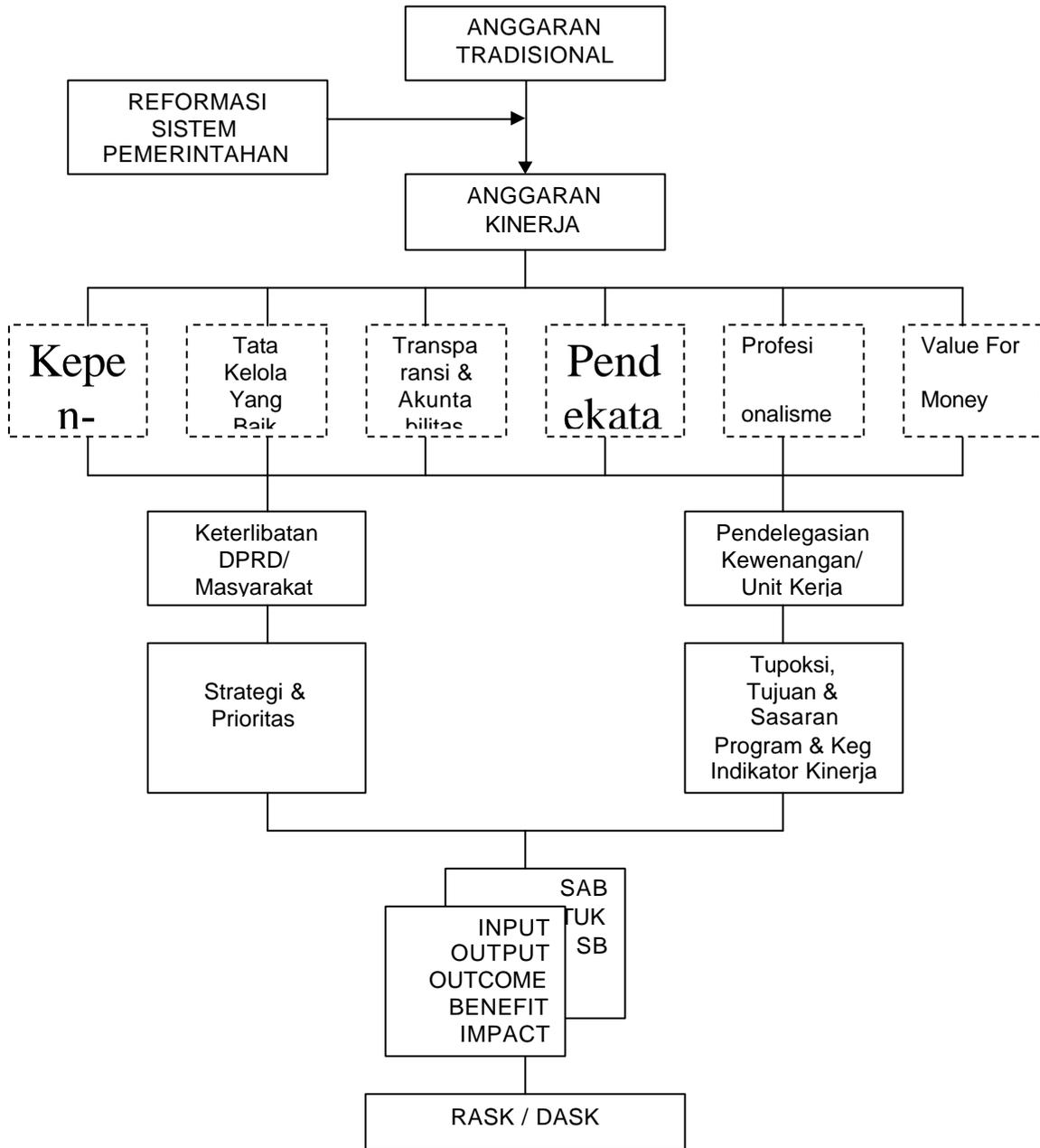
Menurut Mardiasmo (2004:106) Aspek lain dalam reformasi adalah perubahan paradigma anggaran daerah. Hal tersebut perlu dilakukan untuk menghasilkan anggaran daerah yang benar-benar mencerminkan kepentingan dan pengharapan masyarakat daerah setempat terhadap pengelolaan keuangan daerah secara ekonomis, efisien dan efektif. Paradigma anggaran daerah yang diperlukan tersebut ialah :

- (1). Anggaran daerah harus bertumpuh pada kepentingan publik.
- (2). Anggaran daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah (*work better and cost less*).

- (3). Anggaran daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
- (4). Anggaran daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja (*performance oriented*) untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
- (5). Anggaran daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
- (6). Anggaran daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money*.

Adapun kerangka berpikir mengapa dilakukan penelitian analisis Persepsi Eksekutif Terhadap implementasi penganggaran Berbasis Kinerja di Provinsi Papua dapat dilihat pada gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian.

Gambar 1. Kerangka Pikir Penelitian



Hipotesis

Dari kerangka berpikir tersebut dapat disusun hipotesis umum sebagai berikut : **“Persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja tidak berbeda secara nyata ”.**

Adapun Hipotesis statistiknya adalah :

$$H_0 : \mu = \mu_0$$

$$H_A : \mu \neq \mu_0$$

Dimana :

$H_0 : \mu = \mu_0$ ✍ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.

$H_A : \mu \neq \mu_0$ ✍ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi anggaran berbasis kinerja.

Sedangkan hipotesis turunan untuk masing-masing variabel adalah sebagai berikut :

1. $H_{01} : \mu = \mu_0$ ✍ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi kepentingan publik.

$H_{A1} : \mu \neq \mu_0$ ✍ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi kepentingan publik.

2. $H_{02} : \mu = \mu_0$ ✍ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi tata kelola yang baik.

$H_{A2} : \mu \neq \mu_0$ ✍ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi tata kelola yang baik.

3. $H_{03} : \mu = \mu_0$ ✍ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi transparansi dan akuntabilitas.

- $H_{A3} : \mu \neq \mu_0$ ☞ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi transparansi dan akuntabilitas.
4. $H_{O4} : \mu = \mu_0$ ☞ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi pendekatan kinerja.
- $H_{A4} : \mu \neq \mu_0$ ☞ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi pendekatan kinerja.
5. $H_{O5} : \mu = \mu_0$ ☞ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi profesionalisme kerja.
- $H_{A5} : \mu \neq \mu_0$ ☞ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi profesionalisme kerja.
6. $H_{O6} : \mu = \mu_0$ ☞ tidak ada perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi *value for money*.
- $H_{A6} : \mu \neq \mu_0$ ☞ terdapat perbedaan nyata tentang persepsi eksekutif terhadap implementasi *value for money*.

untuk menguji hipotesis tersebut, akan dilakukan dengan t-test dua sample, berpasangan karena data yang digunakan berbentuk interval atau ratio. Hal ini sesuai pendapat Sugiono (2004;175) yang mengatakan untuk menguji hipotesis komparatif dua sampel berpasangan bila datanya berbentuk interval atau ratio digunakan t-test sampel berpasangan. Adapun rumus t-test sample berpasangan yang digunakan untuk menguji hipotesis adalah sebagai berikut :

Rumus Uji-t Berpasangan

$$t = \frac{\bar{X}_1 - \bar{X}_2}{\sqrt{\frac{S_1^2}{n_1} + \frac{S_2^2}{n_2} - 2r\left(\frac{S_1}{\sqrt{n_1}}\right)\left(\frac{S_2}{\sqrt{n_2}}\right)}}$$

(Sugiono, 2004)

Dimana : t = nilai t-hitung yg selanjutnya dikonsultasikan dengan t tabel

X_i = nilai rata-rata
 S = simpangan baku sampel
 S^2 = Varian
 n = jumlah anggota sample
 r = Korelasi

Dari hasil pengolahan data untuk memperoleh data t_{hitung} tersebut, apabila didapatkan $t_{\text{hitung}} < t_{\text{tabel}}$, maka H_0 diterima dan H_A ditolak, yang berarti bahwa tidak ada perbedaan diantara dua *Mean* sampel. Sebaliknya apabila $t_{\text{hitung}} > t_{\text{tabel}}$, maka H_0 ditolak dan H_A diterima, yang berarti bahwa terdapat perbedaan diantara dua *Mean* sampel.

Selain dengan membandingkan t_{hitung} dan t_{tabel} , sigifikansi Uji-t juga dapat diketahui dengan membandingkan nilai Sig. 2-tailed dengan nilai α . Bila Sig. 2-tailed $>$ nilai α maka H_0 diterima atau tidak ada perbedaan antara dua *Mean* sampel. Sebaliknya apabila Sig. 2-tailed $<$ nilai α , maka H_A diterima atau terdapat perbedaan antara dua *Mean* sample (Trihendradi, 2005).